

## Resenha

### Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América Del Sur: ¿Ficción o Realidad?

Camila do Carmo Hermida<sup>1</sup>

Albrieu, R.; López, A.; Rozenwurcel, G. (Orgs.)  
Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2012.

A denominada Doença Holandesa constituiu-se em um campo de estudos e pesquisas que nos últimos anos vem adquirindo expressão tanto em termos conceituais, analíticos e metodológicos, quanto em termos de novas conformações de políticas públicas. Tal temática está no centro dos debates entre diferentes governos, sobretudo, dos países da América do Sul, que têm apresentado sintomas típicos da doença, os quais vão desde uma valorização cambial com a consequente contração das exportações de setores industriais até quedas de participação desses setores sobre o PIB, ou seja, processos de reprimarização e/ou desindustrialização. De acordo com a literatura econômica, tais sintomas evidenciados em vários níveis nas economias da região são consequência de sua pauta especializada em bens primários. Isso associado aos choques favoráveis nos termos de troca causados pela valorização dos recursos naturais, em função da pressão exercida pela ascensão da demanda dos países asiáticos sobre os preços dos produtos primários. Além disso, são resultados de uma intensa entrada de capitais privados, por meio de Investimentos Diretos Externos (IDE), que provocam um aumento adicional da oferta de divisas, gerando efeitos similares de apreciação da moeda local.

Embora haja um consenso quanto a tais evidências na região, a Doença Holandesa é um assunto que suscita diversas controvérsias. O diagnóstico não é consensual e o tema, bastante emergente, ainda carece de novos desenvolvimentos, aprofundamentos e integrações analíticas que abordem as economias da América do Sul. Neste sentido, a recente publicação de *Los Recursos Naturales como palanca del desarrollo en América Del Sur: ¿Ficción o realidad?*, organizada por Ramiro Albrieu, Andrés López e Guillermo Rozenwurcel, compreende uma importante contribuição para o debate acadêmico sobre a temática da Doença Holandesa e para a formulação de políticas públicas para a região. Além disso, o livro oferece a oportunidade ao leitor de conhecer dados relevantes de comércio, estrutura produtiva e conjuntura macroeconômica das principais economias latino americanas. A linguagem é acessível, o que permite uma leitura fluente até mesmo para um leitor iniciante no tema.

A obra é composta por um conjunto de trabalhos apresentados e debatidos, por importantes pesquisadores, formuladores e protagonistas da temática nos países latinos, no Seminário *Recursos Naturales y Enfermedad Holandesa en América Latina*, em dezembro de 2011 na Universidade de Buenos Aires, e organizado pela *Red Mercosur* com o apoio do *Banco de Desarrollo de América Latina* (CAF) e do *International Development Research Centre* (IDRC). Tendo como pauta central a questão dos benefícios e custos da atual estratégia de desenvolvimento dos países da região baseada em recursos naturais, a obra articula-se, de forma bastante concisa, em três partes. A primeira, denominada *Los debates*, reúne três trabalhos que centram-se na discussão atual da literatura especializada sobre o papel dos recursos naturais para o desenvolvimento latino americano, perpassando por questões macroeconômicas de conjuntura atual, por estratégias de industrialização adotadas na região e por desafios institucionais e de governança relacionados à

---

<sup>1</sup> Professora substituta do Instituto de Economia da UFU. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: camilachermida@ie.ufu.br

gestão dos mesmos. A segunda, denominada *¿Enfermedad Holandesa en el Cono Sur?* apresenta três artigos que buscam constatar em que medida Argentina, Brasil e Uruguai foram afetados pelos recentes choques de preços dos produtos primários e se estão efetivamente “contaminados” pela Doença Holandesa. A terceira parte, denominada *Políticas e instituciones para el manejo de los recursos naturales*, tem como foco a análise de políticas públicas e arranjos institucionais adotados em dois casos de países latino-americanos pautados pelos seus recursos naturais: o caso do cobre no Chile e o caso do petróleo na Nigéria e na Colômbia.

Na primeira parte - *Los debates*, na seção 1.1 *Los recursos naturales y el debate sobre la industrialización en América Latina*, Andrés Lopez sumariza a evolução do debate teórico acerca das vantagens e limitações das estratégias de desenvolvimento, por meio da expansão do setor primário vis-à-vis a industrialização. Apresenta também os principais argumentos, consensuais e contraditórios, expostos pela literatura sobre a Doença Holandesa e a Maldição dos Recursos Naturais. O autor expõe, ainda, algumas reflexões sobre o crescimento da América do Sul e sua perspectiva para o futuro, relacionando-as com os elementos teóricos apontados previamente. Uma das conclusões do autor é que diferentemente do que ocorreu em décadas anteriores, não há atualmente um paradigma aceito na região sobre as vantagens comparativas como forma única de obter desenvolvimento.

Além disso, com base no recorte teórico adotado, o autor conclui que não há evidências quanto à superioridade da indústria sobre as atividades primárias em termos de rendimentos crescentes de escala, externalidades, ou possibilidades de diferenciação de produtos; fatores esses fundamentais para incentivar o crescimento de longo prazo. No entanto, segundo Lopez, as evidências apontam que países da América do Sul não têm conseguido transformar as riquezas advindas de sua pauta exportadora, concentrada em recursos naturais e *commodities*, em dividendos que se convertam em investimentos de longo prazo como formação de capital humano, gastos em Pesquisa & Desenvolvimento e melhorias nos sistemas de educação. Dessa forma, o autor conclui que dada a volatilidade dos preços das *commodities*, a forte dependência das exportações desses recursos pelos países sul-americanos e o atual padrão de comércio estabelecido, sobretudo, entre a China e a América Latina, que é pouco favorável à geração de *spillovers* e transferência de conhecimento, é fundamental a diversificação das estruturas produtivas e exportadoras da região para garantir um crescimento sustentado.

Na seção 1.2 – *La Economía Política de los recursos naturales en América del Sur*, Guillermo Rozenwurcel e Sebastián Katz problematizam a questão dos recursos naturais sobre uma ótica diferente. Segundo os autores, o problema relativo a um país abundante em recursos naturais não é, propriamente, a sua dotação especializada nestes recursos, mas sim a forma como os administra e os explora. Tal dotação representa uma benção e não uma maldição para muitos países ricos em recursos naturais. A partir dessa ótica, os autores discutem aspectos teóricos sobre o papel das instituições e da governança para garantir o crescimento de economias dependentes de recursos naturais, ressaltando a trajetória de países abundantes em tais recursos e que hoje fazem parte do grupo de alta renda.

Com base nesses apontamentos, Rozenwurcel e Katz constroem uma tipologia que permite caracterizar quatro tipos “ideais” de regimes políticos sociais para países ricos em recursos naturais: predador, populista, hegemônico e integrador. Por fim, analisa alguns indicadores econômicos recentes (monetários, fiscais, comerciais) de algumas economias latino-americanas (Argentina, Brasil, Chile, Equador, Peru, Venezuela), procurando caracterizá-las de acordo com sua tipologia. De acordo com os autores, os países que têm apresentado sintomas da Maldição dos Recursos Naturais são exatamente aqueles com um frágil aparato institucional e com sociedades civis pouco participativas. Sendo assim, advogam para esses países a necessidade da combinação de políticas anticíclicas (monetária, cambial e fiscal), orientadas para diminuir a volatilidade cambial, com políticas produtivas de natureza mais estrutural, como grandes fluxos de investimento em capital humano e a conformação de uma rede de difusão de conhecimentos que possibilite uma diversificação evolutiva da estrutura produtiva.

Adentrando pela análise da natureza macroeconômica que possibilita o aparecimento da Doença Holandesa, na seção 1.3, *La Macroeconomía de Los Recursos Naturales en América Latina*, Ramiro Albrieu analisa o desempenho macroeconômico recente da América Latina, associando-o com as discussões teóricas sobre o papel dos recursos naturais e relacionando-o com o padrão de especialização das economias. Para tanto, o autor revisa alguns indicadores importantes desses países e da China (estrutura de comércio exterior, especialização produtiva, crescimento, variação dos termos de troca e grau de importância da China para as exportações da América Latina).

Ademais, a fim de verificar se a América Latina é propensa ao contágio da Doença Holandesa em momentos de *boom* de recursos naturais, o autor realiza uma retrospectiva de eventos ocorridos entre 1950-2011, selecionando aqueles nos quais houve uma elevação dos termos de troca acima dos níveis históricos, por meio de uma análise estatística descritiva do comportamento macroeconômico de 19 países da região. A principal conclusão do autor é que, na maioria desses eventos, os *booms* de termos de troca na América Latina resultaram em uma apreciação do câmbio em cerca de 10% nos anos posteriores ao choque. Seguido de uma diminuição das exportações não tradicionais e/ou um boom importador, desindustrialização, excessiva expansão dos setores não comercializáveis e tendência a déficit externo. Por fim, o autor aponta alguns dilemas de política a serem enfrentados pelas economias latino-americanas, ressaltando que acima do debate entre modelos de desenvolvimento baseados em vantagens comparativas e modelos que associam desenvolvimento com industrialização, se reconhece que existem muitas falhas de mercado na geração de tecnologias de conhecimento, bem como a importância de se incorporar tecnologia e valor agregado aos processos produtivos por meio de políticas ativas.

A parte 2, *¿Enfermedad Holandesa en el Cono Sur?*, inicia-se com uma análise específica da Argentina – seção 2.1: *La Enfermedad Holandesa en Argentina (y otras dolencias propias)*. Ramiro Albrieu e José María Fanelli realizam um estudo teórico e uma análise descritiva com o objetivo de verificar a importância dos choques de recursos naturais para o desempenho econômico da Argentina. Assim como os trabalhos que compõem a parte 1 do livro, o artigo apresenta uma síntese dos principais elementos presentes na literatura econômica sobre a Doença Holandesa. Há aqui, um esforço de identificar e mapear as condições que devem ser monitoradas pelos gestores de política, no sentido de evitar que os benefícios do *boom* convertam-se em maldição para as economias. Em seguida, os autores analisam a dotação de recursos naturais e o padrão de especialização da Argentina, além das características dos choques de termos de troca. Isso, associado com a evolução do crescimento do país, por meio da análise dos efeitos sobre: a riqueza (crescimento do PIB), a oferta de divisas (*superávit* em conta corrente), o faturamento do setor público (gastos públicos), as mudanças estruturais (evolução dos diferentes segmentos do setor comercializável), a volatilidade macroeconômica (movimentos de capital) e a redistribuição da riqueza (preço da propriedade, Investimento Direto Externo e remessa de lucros).

Os autores concluem que a Argentina favoreceu-se de um choque positivo dos termos de troca sobre a América Latina, (2007-2008), na medida em que grande parte dos seus produtos industriais foi demandada, pós-choque, por outros países da região, sobretudo pelo Brasil. No entanto, mostram que as políticas adotadas no país com o intuito de transformar as vantagens obtidas, no contexto de altos preços das matérias primas, em vantagens dinâmicas de crescimento sustentado têm falhado ou ainda são muito frágeis. Segundo eles, parcela considerável dos recursos do período de bonança foi canalizada para a acumulação de ativos no exterior por parte do setor privado e as multinacionais optaram por estratégias marcadas por níveis muito baixos de reinvestimento. Em função disso, os investimentos em infraestrutura e energia não conseguiram acompanhar a aceleração do crescimento. As falhas de mercado, a debilidade das instituições econômicas, os ínfimos níveis de investimento público e a baixa qualidade da gestão de políticas públicas relacionadas à infraestrutura também impediram que os recursos advindos com o choque de recursos naturais produzissem frutos de longo prazo.

Na seção 2.2, *Brasil e a Doença Holandesa*, Ricardo Markwald e Fernando Ribeiro também revisam a literatura econômica sobre Doença Holandesa e Maldição dos Recursos Naturais e analisam a estrutura produtiva e comercial do Brasil à luz de diversas comparações internacionais. Os autores avançam a discussão sobre a problemática no país por meio de uma avaliação da importância da carga tributária incidente sobre a exportação e exploração dos recursos naturais para as contas fiscais brasileiras. De acordo com eles, há fortes evidências e sintomas da doença holandesa no Brasil a partir da análise descritiva de indicadores como: taxa de câmbio real (valorização quase contínua de 2004 a 2011); rentabilidade das exportações (aumento dos preços de *commodities* e perda de rentabilidade de uma parcela bastante significativa dos demais setores exportadores, entre 2005-2011); composição da pauta exportadora (reprimarização e reorientação geográfica em função da Ásia); e, coeficientes de comércio exterior (queda das exportações no faturamento da indústria de transformação). No entanto, quando analisados os índices de produção industrial, não é possível auferir sobre a presença de uma desindustrialização, na medida em que as evidências disponíveis são inconclusivas: redução na participação da indústria de transformação no PIB *versus* tendência de crescimento da produção da indústria desde a década de 1990.

Por fim, Markwald e Ribeiro reúnem as principais alternativas de políticas econômicas apontadas pela literatura, como um receituário destinado a amenizar os impactos negativos da Doença Holandesa, e contrastam com as estratégias de políticas adotadas pelo Brasil. De acordo com eles, tais estratégias estão concentradas, primeiramente, no âmbito do Banco Central e, posteriormente, na adoção de medidas protecionistas para o setor industrial, de caráter seletivo. No entanto, essas medidas têm sido insuficientes e pouco consistentes para promover um aumento da competitividade e uma redução dos custos que oneram as empresas brasileiras. Da mesma forma, a atuação do Banco Central, por meio da compra de reservas e das restrições à entrada de capitais de curto prazo, tem sido pouco eficaz para conter a apreciação do câmbio real e seus efeitos danosos para a pauta de exportações do Brasil.

Na seção 2.3, *Uruguay y La Enfermedad Holandesa*, Diego Aboal, Bibiana Lanzilotta e Santiago Rego concentram-se no estudo de caso da economia uruguaia. Tal estudo se dá, inicialmente, por meio de uma análise descritiva de indicadores da economia do Uruguai (IDE, preço das *commodities* importantes para o país, tendência do câmbio real, produto do setor comercializável como porcentagem do PIB, índices de emprego, índice de concentração por destino e produto, e principais destinos das exportações) com vistas a identificar possíveis sintomas da Doença Holandesa no país. Posteriormente, os autores estimam um modelo econométrico, com base na metodologia de Vetores de Correção de Erros – VEC, para verificar em que medida as variações nos termos de troca têm impactado os preços, o produto e o emprego relativo do setor comercializável, mais particularmente do setor industrial, no período de 1990-2010.

Os resultados apontados pelos autores, tanto através da análise descritiva quanto a partir da análise econométrica não permitem uma conclusão segura a respeito da Doença Holandesa no Uruguai. Por um lado, há vários sintomas presentes nos indicadores macroeconômicos, como a apreciação do câmbio real desde 2002, a queda do emprego no setor industrial e uma reconcentração nos setores não comercializáveis. Por outro lado, o setor industrial comercializável manteve sua participação no PIB, ou seja, não se deteriorou por uma realocação dos recursos. Assim, os autores concluem que há uma espécie de evidência *mista* do mal holandês sobre a economia uruguaia.

A terceira parte do livro, *Políticas e Instituciones para el Manejo de Los Recursos Naturales*, abre-se com o estudo de José Pablo Arellano sobre o papel do cobre para o desempenho econômico do Chile – seção 3.1: *El cobre como palanca de desarrollo para Chile*. De acordo com o autor, embora o cobre seja uma importante fonte de divisas, tenha um enorme peso sobre a arrecadação fiscal e possua uma grande participação sobre a pauta exportadora do Chile, ainda há um enorme potencial não aproveitado nos limites do país. Para demonstrar as possibilidades de expansão das atividades ligadas ao cobre, por um lado, o autor apresenta dados positivos sobre os preços do mesmo para a próxima década. Tais apontamentos sugerem uma forte demanda por

metais, como o cobre, devido aos emergentes processos de urbanização e industrialização da China e dos países Asiáticos. Por outro lado, o autor demonstra, através de uma análise descritiva das capacidades de emprego e P&D no setor, que há espaço para o desenvolvimento de outras atividades ligadas ao cobre, que requerem mão de obra especializada e investimentos em inovação de processo, já que parte importante das mudanças tecnológicas no setor tem sido importada pelo país. Para o autor, a formação de *clusters* em torno da atividade mineira, ou de serviços destinados a ela possibilitaria um efeito multiplicador na economia, sobretudo, por que tais serviços são, grande parte, intensivos em conhecimento, o que envolve elevados investimentos em capital humano e a possibilidade de agregar valor ao cobre bruto. Por fim, Arellano conclui que apesar do Chile ter adotado políticas importantes para a exploração do cobre nos últimos anos, existe uma grande carência de inovações que incorporem aspectos como a sustentabilidade nos minérios e de políticas virtuosas que liguem a formação de capital humano com o desenvolvimento do setor mineiro.

Na última seção do livro - 3.2, *Oil and Institutions "Tale of two cities": Nigeria and Colombia*, Guillermo Perry, Mauricio Oliveira, Olawale Ogunkola e Babajide Fowowe desenvolvem modelos econométricos com a finalidade de compreender a relação entre a abundância de petróleo e o aparato institucional existente em torno do setor petrolífero na Nigéria e na Colômbia. A hipótese dos autores, testada sobre cinco métodos econométricos diferentes, é que países com melhores instituições diminuem a possibilidade do aparecimento dos efeitos negativos associados à abundância de recursos naturais. Através de um modelo *cross-country*, os autores estimam os efeitos de mudanças na produção de petróleo e no desempenho macroeconômico de seu preço sobre as taxas de crescimento do produto, a volatilidade dessa taxa e a desigualdade de renda média para um conjunto de 95 países produtores e não produtores de petróleo, entre 1980 e 2005. As variáveis selecionadas para instituições foram: qualidade institucional e grau de concorrência política. A conclusão ressaltada pelos autores a partir desse modelo é que quanto melhores as instituições e menores as restrições políticas nos diferentes países, menores serão os efeitos negativos da dependência do petróleo sobre o crescimento, a volatilidade e a desigualdade nos países. A partir desse mesmo modelo, os autores realizam estimações individuais para a Nigéria e a Colômbia e chegam à conclusões similares, porém a Nigéria apresenta resultados piores, pois possui valores de exportações *per capita* muito mais altos e valores de qualidade das instituições e competição política muito menores que os da Colômbia.

Utiliza também, via *séries temporais*, o modelo OLS (*Ordinary Least Square*) para testar sua hipótese e conclui que enquanto na Nigéria a produção de petróleo afeta negativamente a taxa de crescimento do PIB *per capita*, e os seus efeitos não são mitigados pelo aparato institucional, na Colômbia, a produção e a exportação de petróleo afetam positivamente o crescimento do país e o mesmo é aprimorado por boas instituições. Posteriormente, utiliza o modelo SVAR para identificar a presença da Doença Holandesa nas economias selecionadas, por meio do impacto dos *booms* dos preços do petróleo (1972-1980 e 2003-2008) sobre um conjunto de variáveis macroeconômicas dos dois países. E por fim, analisa os efeitos da abundância de petróleo em tais países sobre a própria região. A principal conclusão apontada pelos autores, com base nesses métodos e na análise dos indicadores políticos, econômicos e sociais dos países é que os *booms* trazem consigo um grande fluxo inesperado de renda. Esses tendem a ser capturados e gastos de forma desigual e desorganizada quando da inexistência de outras atividades econômicas desenvolvidas, de instituições locais e de controles sociais, o que por sua vez implica em conflitos civis e em um aumento da violência na região.

Por fim, o conjunto de textos que compõem a obra sistematiza as principais formulações conceituais sobre a Doença Holandesa. Apresenta também uma diversidade de abordagens, diferentes métodos de análise e distintas conclusões sobre a atual configuração comercial e macroeconômica de algumas das principais economias da América do Sul. Desta forma, constitui-se em importante e obrigatória referência para todos os envolvidos e interessados nas frentes de debates sobre os recursos naturais associados ao desenvolvimento regional. Entretanto, deixa em aberto uma série de questões, que compõem uma espécie de agenda para novos estudos e

publicações, no sentido de apresentar respostas mais concretas, que auxiliem na formulação de políticas públicas neste campo de conhecimento tão crucial para o desenvolvimento de longo prazo da região.

**Recebido em 18.12.2012**

**Aprovado em 25.02.2013**